

INTEGRACE A PRÁVO ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

MILAN DAMOHORSKÝ

ÚVODEM

Úvodem svého stručného příspěvku bych rád učinil několik poznámek k samotnému pojmu integrace. Chtěl bych se pokusit hledat odpovědi na otázky: „Co je to integrace? K čemu slouží? V čem je dobrá a v čem ne?“, i zmínit některé další problémy.

Celý vývoj společenských, ale v podstatě i biologických, vztahů představuje vzájemnou relaci obsahu a formy. Určitému konkrétnímu obsahu, který je dle mého názoru podstatný a určující, musí odpovídat forma, popř. i více různých forem. Prostřednictvím formy se obsah jeví a prosazuje. Problémem současného světa se dle mého názoru stává přílišné dávání přednosti a důrazu na formu, před jejím obsahem, resp. tento obsah často chybí nebo je jen velmi slabý, plytký a problémům neodpovídající. Vše se pak „dohání“ formou. Důkazem pro to je naše každodenní praktická zkušenost, kdy je např. zboží nádherně zabaleno a prezentováno, zatímco jeho kvalita je mnohdy stěží průměrná. Obdobně je tomu v tisících dalších příkladech, včetně např. otázek znalostí a jejich prezentace na školách (studenty i učiteli), včetně těch vysokých. Svět prostě v posledních desetiletích zanedbává obsah a věnuje se podstatně více formě. To je dle mého názoru zásadní chyba, i když samozřejmě ani formu nemůžeme opomíjet či zcela zanedbávat. Konečně celé právo je vlastně jen „o formě“.

Pokud na výše uvedený problém vztahu obsahu a formy aplikujeme tzv. „cibulový model práva životního prostředí“, pak je v jádru (obsahu) hmotné právo (substantive law – tedy podstatné právo v anglickém pojetí) zatímco jeho slupky (formu) tvoří právo procesní, institucionální či vztahy odpovědnostní. Právníci se dosud, pokud jde o právo životního prostředí, zabývali spíše obsahem, avšak poslední léta i zde jasně svědčí o příklonu k formě. Konečně i tato naše publikace se zabývá v podstatné míře otázkami formy, avšak snažíme se tak činit vždy ve vztahu k obsahu (hmotnému právu).

Podíváme-li se do slovníku latinského jazyka, pak pod slovem „integralis“ nalezneme české ekvivalenty „náležející k celku“, „nedílný“, „celistvý“, ale i „podstatný“. Slovník cizích jazyků pak pod českými ekvivalenty slova integrace uvádí slova jako „sjednocení“, „ucelení“, „splynutí“, „proces spojování ve vyšší celek“, ale i „začlenění“ či „zapojení“. Dle mého názoru znamená slovo integrace buď začlenění „menšího

do většího“ či „propojení jednotlivých prvků ve vyšší vzájemně spojenou soustavu“ (systém). Každopádně jde o jakýsi pohyb dostředný a kompletující.

V teoretické, ale do značné míry i v praktické rovině musíme rozlišovat mezi integrací v právu životního prostředí a integrací práva životního prostředí, což platí i pro samotnou ochranu životního prostředí. Jde tedy o integraci vnitřní a vnější (do jiných právních odvětví, soustav či politik).

INTEGRACE JAKO JEDNA ZE ZÁSAD PRÁVA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Velmi zjednodušeně a zkráceně můžeme konstatovat, že: „*Integrace je v podstatě procesní formou principu komplexnosti*“. Princip komplexnosti a integrace tvoří v podstatě dvě stránky jedné mince, přičemž princip integrace je v podstatě procesním, popř. i institucionálním vyjádřením principu komplexnosti.

Principy komplexnosti a integrace se objevují jak v mezinárodním, tak i evropském komunitárním právu životního prostředí, a to v různé míře podrobnosti a v různých časových a vývojových fázích tohoto práva. Jako jeden z příkladů normy soft law můžeme uvést např. Agendu 21 přijatou na Konferenci o životním prostředí a rozvoji v Rio de Janeiro v roce 1992. V její kapitole 8. je část I. nazvaná „Integrace životního prostředí a rozvoje do rozhodování“ či kapitola 10 je označena jako „Integrovaný přístup k plánování a hospodaření s přírodními zdroji“. Tyto principy by se pak měly dále prostřednictvím národních regionálních Agend 21 promítnout i na nižší úrovně.

Též v evropském komunitárním právu se princip integrace přímo či zprostředkovaně poměrně hojně objevuje, a to hned ve čl. 6 Smlouvy o založení Evropského společenství, kde je stanoveno, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění ostatních politik (např. do zemědělské, průmyslové, dopravní, ochrany spotřebitele či transevropské sítě) a činností ES, a to s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. Princip komplexní a integrované ochrany životního prostředí je tak považován za jeden ze stěžejních a nejvýznamnějších principů environmentální politiky a práva ES vůbec. Další jejich vyjádření pak můžeme najít nejen v akčních plánech ochrany životního prostředí EU, ale zejména v řadě nařízení a směrnic ES, zejména pokud jde o právní předpisy průřezové či rámcové.

Princip komplexnosti a integrace je tak na mezinárodní, evropské komunitární, ale i národních právních úrovních vcelku všeobecně přijímán a rozpracováván jako jedna z hlavních zásad práva životního prostředí současnosti.

VÝHODY A NEVÝHODY INTEGRACE V PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Integrace má své četné výhody, ale i některé nevýhody. Mezi jednoznačné přínosy patří její ekonomický úsporný efekt, urychlování řízení a postupů, ale i dlouhodobější právní jistota dotčených subjektů. Protože je tento princip velmi spo-

jen s principem komplexnosti, napomáhá též k překonávání úzce složkového resortního přístupu v ochraně životního prostředí, snaží se jak na úrovni objektu ochrany, tak i v prostředcích této ochrany a jejich nasazení právě o určitou celistvost a jednotu, což je zajisté potřebné a žádoucí. Integrace je tak výhodná nejen pro fyzické a právnické osoby, ale i pro stát, jako pro subjekty právních vztahů. Jak moc je výhodná pro samotné životní prostředí a přírodu, to je otázkou, a je to zřejmě nejvíce závislé na uvážlivém způsobu její aplikace v praxi.

Nevýhodou principu integrace může být až jednostranný důraz jen na některé aspekty rozhodovacích procesů, někdy paradoxně i vyšší míra byrokracie s ní spojená a hlavně možnost opomenutí některých odborných otázek. Může docházet i k tomu, že jsou problémy zužovány.

Ve stále více globalizovaném světě je zajisté integrace nejen principem, ale i jednou z procedurálních metod, jak některé problémy řešit či alespoň postupy k těmto řešením vedoucí urychlit, zřehlednit a zjednodušit. Zavádění integrace v právu životního prostředí však nesmí být samoúčelným a musí se vždy dobře zvažovat výše naznačené klady a zápory.

PROJEVY A NÁSTROJE INTEGRACE V PLATNÉM PRÁVU ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Samotné slovo integrace či integrovaný se v českých předpisech práva životního prostředí vyskytuje poměrně často, mnohdy je dokonce dominujícím v názvu samotných zákonů. K tomu srovnej např. zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci a omezení znečišťování, o integrovaném registru znečišťování a o změně některých zákonů (zákon o integrované prevenci) či zákon č. 239/2000 Sb., o integrovaném záchranném systému. Pokud však počítačově vyhledávací zadáme slovo „integrace“, případně i v kombinaci s heslem „životní prostředí“, pak nám ukáže poměrně značné množství odkazů na velmi různé právní předpisy.

Snaha o jakousi integraci rozhodovacích procesů se tak nejvíce projevuje v průřezových nástrojích českého práva životního prostředí, jakými je územní plánování, posuzování vlivů koncepcí či staveb na životní prostředí či vlastní integrované povolování (EIA, SEA a IPPC). V nich se navíc integrace často doplňuje se zásadou koncentrace řízení. Jde však o první relativně ucelené pokusy zákonodárce a vzhledem k tomu, že jsou příslušné zákony v účinnosti jen několik let, chybí hlubší analýza výsledků jejich praktického uplatňování.

V těchto případech se samozřejmě jedná o projevy „integrace vnitřní“, tedy o integrační procesy a nástroje uvnitř samotného práva životního prostředí.

Neméně důležitá, ba dokonce asi ještě důležitější, je však integrace vnější – tedy integrace ekologických ustanovení do jiných právních odvětví, zde tak často mluvíme o potřebě „ekologizace právního řádu“, ale i každodenního života lidí. Ekologické přístupy nemohou stát odděleně a samostatně od ostatních rozhodovacích procesů ani praktické činnosti, ale musí být do nich organicky začleněny. Musí je prostupovat a stát se jejich přirozenou součástí.

Integrace se však může projevat i v rovině institucionální či procedurální. Uvést můžeme např. integrovaný záchranný systém, který byl sérií krizových zákonů v posledních letech v ČR vytvořen a který se při zdolávání nejrůznějších živelních katastrof a dalších havarijních stavů plně osvědčil. Konečně ani „vrchní státní dozor“ Ministerstva životního prostředí není v podstatě ničím jiným než integrací a koordinací environmentálních rozhodovacích procesů na ústřední úrovni. V tomto smyslu je skutečně nedostatkem, že dosud nebyl podstatněji definován ani rozpracován tak, aby mohl být účinně využit v praxi.

ÚVAHY DE LEGE FERENDA

Do budoucna by se české, ale i evropské komunitární právo jistě mělo ubírat cestou dalšího rozumného a umírněného uplatňování principů komplexnosti a integrace v rozhodovacích procesech. Pro další zavádění integrovaného rozhodování a povolování, pro integrované systémy i integraci na všech úrovních je však třeba nejprve provést seriózní rozbor stavu práva životního prostředí a jeho uplatňování (prosazování) v praxi, a to jak po stránce teoretické, tak zejména praktické.

Ačkoliv jsou neustále přijímány další předpisy a novelizovány ty stávající, jejich komplexnější zhodnocení a odborné podklady pro důvody k jejich přijetí či změně často chybí. Vše je tak mnohdy velmi intuitivní, chaotické a mnohdy i účelové (v onom špatném slova smyslu – lobbyistické vlivy atd.).

Budoucnost spatřuji i v dalším využití jiného projevu principu integrace, kterým je jakási „řetězení“ mezinárodních smluv, tedy takové jejich formulace a vzájemné vazby a působení, které způsobují, že se tyto navzájem doplňují a jejich účinek se minimálně sčítá, spíše však násobí (u některých mezinárodních smluv jdoucích ve svých důsledcích proti sobě se účinek může i odečítat). Vzájemné řetězení dnes již můžeme vidět u mezinárodních úmluv na úseku ochrany před zdroji ohrožení (chemické látky, organické polutanty, odpady atd.), ale i na úseku ochrany přírody a biodiverzity (ochrana území, stanovišť a druhů apod.). Zřejmě nic nebrání tomu (je to naopak vhodné a potřebné), aby obdobné procesy probíhaly i na úseku evropského komunitárního práva a národních právních řádů.

Budoucí další zavádění a uplatňování principu integrace však rozhodně musí vést ke zjednodušení a ulehčení rozhodovacích procesů, ke zpřehlednění právní úpravy, která je dnes již mnohdy nefunkční právě kvůli své hypertrofii. Integrace pro integraci totiž rozhodně nemá smysl.

ZÁVĚR A SHRnutí

Integrace rozhodně není pojmem ani prostředkem ryze právním, ale uplatňuje se i v mnoha jiných společenskovedních, ale i dalších disciplínách a odvětvích lidské činnosti. V právu však hraje velmi významnou roli a pro právo životního prostředí je téměř klíčová, a to nejen z důvodů celistvosti životního prostředí, ale i stále postupující globalizaci lidského světa.

Je však otázkou, jak dál pokračovat v integraci řízení a zda a kde má tento proces své hranice. Tak, jak jsem na začátku naznačil problém vztahu obsahu a formy, chtěl bych na samotný závěr svého příspěvku zmínit vztah diverzity a homogenity. Zatímco globalizace jednoznačně vede (alespoň ve společenských vztazích a zprostředkovaně bohužel i v přírodě) k homogenitě, žádoucí by naopak mělo být, vzhledem k její vyšší stabilitě, odolnosti vůči vnějším vlivům, ale i k jiným přínosům, právě udržení diverzity, tedy různorodosti nebo též pestrosti forem.

Obdobně jako musíme i ve vztahu k právu životního prostředí řešit problémy, jakými jsou centralizace či decentralizace moci a rozhodovacích procesů či otázky vztahů mezi příčinami a následky, je i otázka integrace nebo naopak dezintegrace vysoce aktuální.

Jak však všechny tyto věci postihnout v právu, to je velmi složitá a závažná otázka, kterou tento stručný příspěvek rozhodně nemůže a nemohl zodpovědět. Osobně se domnívám, že až si lidstvo uvědomí potřebu komplexní a integrované ochrany životního prostředí a přírody ve své každé činnosti, význam všech forem diverzity a decentralizaci rozhodování se soběstačností regionů, jako východiska z ekologické krize, bude možná již ve vývoji globálních přírodních změn vyvolaných člověkem příliš daleko... Každopádně bych v současnosti (alespoň do rezervy) vedle uznávaného konceptu „udržitelného rozvoje“ začal vypracovávat (nejen právně, ale hlavně technicky, ekonomicky a sociologicky) koncept „snesitelného úpadku“.

POUŽITÁ A DOPORUČENÁ LITERATURA

- Damohorský, M. a kol.: Právo životního prostředí. 2. vydání, C.H. Beck, Praha 2007.
Kábrt, J. a kol.: Latinsko český slovník, SPN, Praha 1957.
Kraemer, L.: European Environmental Law, Casebook, Sweet and Maxwell, London 1993.
Kolektiv autorů a konzultantů: Slovník cizích slov, Encyklopedický dům, Praha 1996.
Moldan, B. (ed.): Konference OSN o životním prostředí a rozvoji. Praha: Dokumenty a komentáře, 1993.
Waite, A.: The quest for environmental law equilibrium. *Environmental Law Review* 7/2005.

INTEGRATION AND ENVIRONMENTAL LAW

Summary

The paper deals with the concept and consequences of the principle of integration, both in general and in the branch of the environmental law. It is introduced by a general reflection on the relationship between „substance“ and „form“ concepts as well as „integration“ and „complexity“ principles. The integration in the field of the environment is recognized as internal and external and its advantages and disadvantages are mentioned.

Key words: Environment, Environmental Law, Integration, Complexity, Principle